



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN Y EL DERECHO A DECIDIR: EL CASO ESPAÑOL

Autor/es

Jaime Blasco Betés

Director:

Manuel Contreras Casado

Facultad de Derecho
2016

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

A. Antecedentes Históricos.

B. Derecho de Autodeterminación en Derecho Internacional.

- 1. Concepto y Contenido.**
- 2. Fuerza vinculante del Derecho Internacional y del Derecho Europeo en relación a la CE Española.**

II. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

A. Derecho a decidir y Derecho de autodeterminación: Conceptos. El Referéndum.

B. Panorama Normativo Actual CE.

- 1. El Artículo 2 CE y la Indisoluble Unidad de España.**

C. Posibilidades Constitucionalización del Derecho de Autodeterminación.

- 1. Sujeto Hipotético: Caso Vasco y Caso Catalán.**
- 2. Procedimientos de Constitucionalización:**
 - 1. La reforma agravada y sus límites materiales.**
 - 1.1 Límites materiales al Artículo 168 CE.**
 - 1.2 La posible inclusión de una Cláusula de Autodeterminación. Procedimiento para ejercer el Derecho.**

III. CONSIDERACIONES FINALES.

IV. BIBLIOGRAFIA.

ABREVIATURAS

PQ- *Parti Quebécois*

CE- Constitución Española de 1978

CCAA- Comunidades Autónomas

PNV- Partido Nacionalista Vasco

I. INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A pesar de la inminente reapertura del debate sobre la legitimidad del reconocimiento del derecho a la autodeterminación en nuestro país debido a los problemas que ha suscitado en Cataluña, es preciso destacar que el derecho de autodeterminación no es una invención de ciertos líderes políticos de la actualidad.

De hecho, si queremos entender en qué consiste la reivindicación del derecho de autodeterminación actual debemos consultar inexorablemente los antecedentes históricos de este derecho para poder entender mejor la evolución de su objeto y sus sujetos, así como la relación jurídica que crea entre el colectivo de personas que lo ejerce y el poder respecto del que se ejerce.

Los primeros antecedentes del derecho de autodeterminación los encontramos en el siglo XIX, en el marco del fenómeno histórico de la descolonización del continente americano, y concretamente de los Estados Unidos de América. En 1823, un político americano llamado James Monroe (Virginia, 1758).

James Monroe realizó el 2 de diciembre de 1823 emitió un mensaje ante el Congreso de los Estados Unidos, en el que defendió la idea de la separación de lo que por aquel entonces se conocía como Nuevo Mundo (las colonias) y el Viejo Mundo (países colonizadores). Esta idea se convertiría a finales del siglo XIX en una piedra angular de la política exterior americana, y se fundamentaba en tres ideas básicas:

1. El continente americano no es un campo de colonización. Esto quiere decir que James Monroe quiso romper con la idea de su país como objeto de la colonización inglesa.
2. El sistema político de las potencias aliadas (países colonizadores) es esencialmente distinto del de los Estados Unidos de América. En este argumento se pretende destacar la singularidad del sistema político americano frente al entonces viejo sistema político europeo.

3. Estados Unidos no debe intervenir en las guerras que las potencias europeas libren para resolver sus cuestiones, pues la intervención de Estados Unidos en estos conflictos no se aviene a su política.

Aunque las declaraciones de James Monroe se realizaron en un marco histórico totalmente diferente al que vivimos actualmente, el contenido de las mismas nos sirven como primer referente para entender el concepto contemporáneo de derecho de autodeterminación y su posible aplicación en la España actual.

Otro antecedente histórico, aunque ya más reciente, lo encontramos en Vladimir Lenin, teórico político marxista y principal impulsor ideológico de la revolución rusa de 1917. En su texto *La Revolución Socialista y el Derecho de las Naciones a la Autodeterminación*, Lenin defendió el derecho de autodeterminación desde la perspectiva del socialismo¹. Para Lenin, el imperialismo era la fase superior del capitalismo, y por ende algo contra lo que debía lucharse. Por ello, defendió que el socialismo debía aspirar a realizar la democracia total, garantizando la igualdad de los derechos entre las naciones mediante el derecho de libre separación política.²

En su obra, Lenin defendió que el derecho de autodeterminación es consustancial a la democracia, aunque también es realizable bajo el imperialismo, pero sólo de forma incompleta. La opresión a la que somete el capitalismo a las diferentes naciones exige a los socialdemócratas no renunciar a la libertad de separación de las naciones.³

En resumen, para Lenin, el derecho de autodeterminación es “el derecho a la independencia en el sentido político respecto a la nación que oprime”. Por otro lado, es interesante destacar que Lenin pensaba que sólo a través de la liberación de todas las naciones oprimidas se podía llegar a una verdadera unidad mundial.

¹ Lenin, Vladimir “La Revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación”. Números 4, 5 y 6. *Revista Prosveschenie*. Moscú, 1914. Cit. en www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/derech.htm

² Lenin, Vladimir. Ob. Cit. pág. 2. Lenin defiende la realización de la máxima aspiración del socialismo, que no es otra que la de suprimir el estado creado por la dictadura del proletariado para llegar a la sociedad comunista.

³ Lenin, Vladimir. Ob. Cit. pág. 3. Lenin asegura que el derecho a la autodeterminación de las naciones no es irrealizable dentro del capitalismo, existiendo algunos ejemplos como el de la separación de Noruega y Suecia en 1905.

En lo que se refiere a nuestro tiempo, podemos afirmar que existen dos antecedentes básicos: el referéndum de Escocia de 2014 y los sucesivos referéndums que se dieron en Canadá relativos a la independencia de Quebec.

En lo que al caso escocés se refiere⁴, es preciso analizar con detalle el acuerdo suscrito por el Reino Unido y Escocia el 15 de octubre de 2012, que constituye la principal regulación del posterior referéndum. En este acuerdo, los gobiernos sentaron los principios que debían regir el referéndum para la autodeterminación de Escocia:

1. El referéndum debía poseer una base legal.
2. El parlamento escocés sería el encargado de regular el procedimiento a seguir para la realización del referéndum.
3. El referéndum debe estar orientado a obtener la confianza del parlamento, del gobierno y del pueblo escocés.
4. El resultado debe ser justo, respetado por todos y constituir una expresión decisiva de los puntos de vista de los escoceses.

En este acuerdo también se reguló la campaña de promoción del referéndum. De conformidad con lo dispuesto en el acuerdo, la campaña de promoción debía ser justa, pero la singularidad más llamativa de la regulación de la campaña era la prohibición expresa de realizar cualquier acto de campaña los durante los 28 días inmediatamente anteriores a la celebración del referéndum.

En cuanto a la capacidad para poder participar en el referéndum, pudieron votar todos los mayores de 16 años de edad, para obtener así un resultado más significativo de la voluntad de la juventud escocesa.

En este caso, solo se permitía formular una pregunta, y el plazo para formularla se extendía hasta la finalización de 2014, pudiendo formularse por el parlamento escocés en cualquier momento. Esa pregunta, según el acuerdo de referéndum tenía que ser justa, de fácil comprensión para los escoceses y con una formulación capaz de arrojar un resultado que inspirase confianza y veracidad. Una vez formulada, dicha pregunta quedaría sometida a la supervisión de la Comisión Electoral.

⁴ La información sobre el caso escocés podemos hallarla en el acuerdo entre Reino Unido y Escocia para la realización de un referéndum.

Por otro lado, de la vigilancia del procedimiento quedó encargada una Comisión Electoral que debía desempeñar la supervisión del referéndum de manera imparcial.

El otro antecedente significativo del derecho a la autodeterminación es el que tuvo lugar con el referéndum de Quebec en los años noventa. En la actualidad, dice el profesor Calonge Velázquez⁵ de la Universidad de Valladolid, el referéndum de Canadá constituye un paradigma en España para los partidarios del reconocimiento de este derecho, llegándose incluso a comparar los derechos de los pobladores aborígenes canadienses con los derechos históricos reconocidos en la Disposición Adicional primera de la Constitución Española⁶.

No merece la pena en este trabajo hacer una exposición detallada de la historia de Canadá y de las singularidades de los pueblos que allí han habitado a lo largo de las diferentes épocas de la misma, pero sí que es importante destacar que tras sendas disputas, en 1713, Francia y el Reino Unido acordaron repartirse los territorios colonizados en Canadá por personajes como Giovanni Caboto (financiado por Inglaterra) y por el francés Cartier.

No obstante, en 1763 se celebró entre ambas potencias colonizadoras un nuevo tratado por el que casi todo Canadá paso a ser de influencia inglesa. A los efectos de este trabajo, lo verdaderamente relevante es que la región de Quebec pasó a ser la única región de influencia francesa dentro del territorio canadiense.

Como último dato histórico importante, ha de fijarse la independencia de Canadá en el año 1867, como fruto de la *British North America Act*, lo que permitió a la región de Quebec obtener una asamblea propia de mayoría francófona⁷.

⁵ Calonge Velázquez, Antonio: “El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 25, Madrid, julio-diciembre de 2013, págs. 107-124.

⁶ Calonge Velázquez, Antonio Ob. Cit. Página 2. En la página segunda de su artículo, el profesor Calonge califica de ridículo que los nacionalistas vascos hayan llegado a equiparar sus derechos históricos con los del pueblo aborígen de los *inuits* de Canadá.

⁷ Calonge Velázquez, Antonio. Ob. Cit. Página 5

Uno de los autores que mejor explican el fenómeno independentista en Quebec es Stéphane Dion⁸, ex titular del ministerio de Asuntos Intergubernamentales de Canadá. En su obra *La política de la Claridad*, que recopila sus escritos y discursos más significativos, Dion elogia el estado federal en general y el federalismo canadiense en particular, así como reflexiona sobre diferentes aspectos de una posible secesión de Quebec respecto de Canadá⁹.

Dion achaca el independentismo a la creencia que tienen los habitantes de Quebec de no ser respetados por los demás habitantes de Canadá, apostando firmemente por el federalismo y la unidad nacional, valores desde los que se debe conciliar las diferencias entre los habitantes del país. Por ello, dos de las cuatro partes de las que consta la recopilación van enfocadas a la defensa del sistema federal y a proponer instrumentos e ideas para mejorarlo. Asimismo, Dion explica los principios de solidaridad y subsidiariedad, fijándolos como base filosófica de la unidad canadiense¹⁰. No obstante, gran parte de su obra va dedicada a demostrar la imposibilidad del ejercicio del derecho de autodeterminación externa en democracia.

En primer lugar, es necesario destacar que Canadá posee un instrumento de participación directa en su legislación que en la actualidad no se halla regulado en nuestro país. Se trata del Referéndum Provincial, que permitió consultar exclusivamente a los ciudadanos de Quebec sobre su futuro político¹¹.

Una de las propuestas más interesantes de Dion es la de reconocer el carácter distinto de la región de Quebec a nivel constitucional. No obstante, el Tribunal Supremo canadiense no está de acuerdo con esta sugerencia, puesto que asegura que los tribunales ya tienen en cuenta el carácter distinto de Quebec a la hora de tomar decisiones, puesto que la región tiene su propio derecho civil apartado de la *Commonwealth*, lo que hace de Canadá un país bijurídico .

⁸ Dion, Stéphane *La Política de la Claridad: Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*. Alianza Editorial, Madrid, 2005.

⁹ Esta obra, más que un ensayo escrito en el que se exponen teorías personales, es una recopilación de discursos y escritos dirigidos a diferentes personas en los que Dion expone los principales argumentos que , a su juicio, justifican la necesidad de Canadá de permanecer unido.

¹⁰ En la primera parte del libro de Stéphane Dion se recogen una serie de discursos y escritos en los que se aboga por las ventajas del sistema federal frente al modelo unitario, erigiendo los valores del mismo y sus ventajas en los distintos ámbitos de la vida política.

¹¹ La constatación de la inexistencia de este instrumento de participación política dentro de nuestro ordenamiento se abordará en puntos posteriores del trabajo.

En lo referente a la dualidad lingüística canadiense, Dion defiende el bilingüismo de su país como instrumento que lo hace más abierto a la diversidad y como un hecho que debe ser apoyado por el gobierno federal para la mejor protección de las minorías.

Para terminar su recopilación, Dion adjunta una serie de escritos y discursos en los que se exponen los supuestos peligros del ejercicio del derecho de autodeterminación en democracia. En ellos niega que el derecho internacional reconozca un derecho unilateral de autodeterminación, exponiendo las desventajas prácticas que estos supondrían, como la redacción de la pregunta referendaria y la interpretación exclusivas del gobierno independentista sobre los resultados del referéndum. Sin embargo, admite que Canadá tendría una obligación moral de negociar con el gobierno independentista si se demostrase que la voluntad del conjunto de los habitantes de Quebec es la de renunciar a Canadá, creando un proceso basado en el pacifismo, la claridad y la legalidad y admitiendo lo que el llama ‘secesión consentida’¹².

El movimiento independentista de Quebec se inició en la década de los sesenta del siglo XX. Con el apoyo de algunos políticos franceses, como el ex presidente francés Charles de Gaulle, se fundó en la región el *Parti Québécois* (PQ), que ganó las elecciones en 1976 y convocó el primer referéndum secesionista, celebrado el 20 de Marzo de 1980. Este referéndum formuló a los ciudadanos de Quebec la siguiente pregunta: *¿Otorga usted al gobierno de Québec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?*

Aunque este referéndum no salió adelante, cabe destacar que en los años 1990 y 1992 fracasó la aprobación de la constitución canadiense en Quebec y que hasta 1994 el PQ no volvería a ganar las elecciones, fecha en la que volvió a incluir la celebración del referéndum en su programa electoral.

Como última referencia al caso de Quebec, cabe mencionar la importancia del dictamen emitido por la Corte Suprema Canadiense el 20 de Agosto de 1998.

Básicamente se formularon tres preguntas a la Corte sobre la autodeterminación de Quebec:

¹² Esta obligación moral de negociar tendría su origen en el principio democrático que rige el estado canadiense, y también el estado español, de acuerdo con el artículo 1.1 de la constitución española.

- ¿Pueden la Asamblea Nacional, el legislador o el gobierno de Quebec proceder unilateralmente a la secesión?
- ¿Tiene Quebec legitimidad para proceder a la secesión unilateralmente de acuerdo con el derecho internacional?
- ¿En caso de discrepancia entre ambas regulaciones, cual tiene preferencia?

Para la Corte Suprema Canadiense, los lazos de interdependencia entre Canadá y Quebec se basaban en los valores comunes que ambos compartían, y por tanto la secesión significaría la ruptura de esos lazos.

Por este motivo, Quebec no podía apelar al derecho de autodeterminación unilateralmente y tampoco el gobierno federal de Canadá podía negárselo siempre que Quebec respetase los valores constitucionales en la celebración de un referéndum.¹³

De esa afirmación deriva la conclusión final de la Corte Suprema, que negó que la secesión fuese un derecho, sino tan solo una posibilidad en caso de una voluntad mayoritaria de la población en ese sentido.¹⁴

Para acabar con la exposición del antecedente histórico de Quebec, es preciso exponer las dos normas fundamentales que allí regularon el proceso de referéndum: La Ley de Claridad y la Ley de los Derechos Fundamentales de Quebec.

En lo referente a la Ley de Claridad, ha de señalarse que su objetivo fundamental era determinar en qué consiste una pregunta de referéndum y que porcentaje de votos positivos constituye una mayoría clara en el seno de dicho referéndum.

Aunque esta ley no reconoce el derecho unilateral de autodeterminación de Quebec, si es cierto que otorga el derecho a toda provincia a consultar a la población para conocer su voluntad en vista a la separación de la región del país originario.

Entre las disposiciones más llamativas de esta ley, se encuentra la obligación de la Cámara de los Comunes canadiense de examinar la pregunta que se formule a la población para ver si es clara, estableciendo los factores que se han de tener en cuenta para juzgar esa claridad.

¹³ Sobre este hecho, CALONGE VELÁZQUEZ Ob. Cit. Es una idea constante en toda la obra.

¹⁴ CALONGE VELÁZQUEZ, Ob. Cit., página 10.

Por otro lado, la ley exigía que se reconociese la voluntad de los partidos políticos más representativos de la provincia y prohibía al gobierno federal la iniciación de un proceso negociador con la región sino existía una mayoría clara en la misma a favor de la secesión.

Es destacable también el hincapié de la Ley de claridad sobre la reforma constitucional que supondría la secesión de una provincia, pues deberían repartirse el activo y el pasivo de la región, delimitarse nuevamente las fronteras entre los estados resultantes y crear mecanismos para respetar los derechos de las minorías y de los pueblos autóctonos de la región.

La otra ley que es digna de mencionarse en este trabajo es la Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo de Quebec.

A diferencia de la anterior, esta ley fue formulada por el órgano legislativo de Quebec. En ella, se reconocía el derecho a la independencia de la región, así como el derecho a elegir su régimen político y estatuto jurídico y el ejercicio del derecho a disponer sobre su propio futuro, declarando el Estado Nacional de Quebec, legitimado por la voluntad del pueblo representado en los diputados electos para formar parte de su Asamblea Nacional.¹⁵

Además, se reconoció el francés como lengua oficial y la capacidad autónoma de Quebec para obligarse mediante tratados internacionales y para mantener relaciones con países extranjeros.

En definitiva, se declaró el derecho a independizarse de Canadá a través de una consulta en los términos que el propio gobierno de Quebec decidiese.

B. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1. CONCEPTO Y CONTENIDO

Antes de entrar a estudiar plenamente las reivindicaciones independentistas de algunas Comunidades Autónomas que forman parte del territorio español, debemos plantearnos

¹⁵ CALONGE VELÁZQUEZ, Ob. Cit., página 14.

si realmente existe alguna rama del derecho que ampare la autodeterminación de una¹⁶ región de su estado matriz, puesto que ésta nunca ha sido positivizada en la legislación interna de un estado democrático.

Para ello, es preciso consultar la regulación y la definición que se realiza en los pactos internacionales sobre el derecho de autodeterminación y estudiar en qué términos está reconocido el mismo.

El derecho de autodeterminación se reconoce en la legislación internacional y comunitaria como un principio del derecho. Esto quiere decir que, como todo principio, su función será la de inspirar el ordenamiento internacional y dotarlo de cohesión.

Concretamente, el derecho de autodeterminación se reconoce en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por nuestro país el día 28 de septiembre de 1976. El artículo 1 de dicho pacto dispone lo siguiente:

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, para comprender la definición que la legislación internacional realiza de este derecho es de crucial importancia realizar algunos deslindes conceptuales para poder entender mejor el derecho que se está reclamando.

¹⁶ Sobre este punto, puede leerse el texto de RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier 'La nueva reivindicación de la secesión en Cataluña en el contexto internacional'. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 31, 2013, páginas 136-151.

En primer lugar hemos de distinguir entre el concepto de autodeterminación interna y el de autodeterminación externa.¹⁷ La autodeterminación interna es la capacidad que tiene un estado de decidir sobre la forma y funciones de las principales instituciones de su ordenamiento jurídico, sin que se le imponga nada desde el exterior. Esto conlleva que el estado con autodeterminación interna posea el control de cada uno de sus tres elementos: territorio, población y poder. En contraste con este concepto de autodeterminación interna, existe el de autodeterminación externa, que constituye el verdadero objeto del presente trabajo. El derecho de autodeterminación externa es el que otorga poder a una parte del territorio del estado para separarse del mismo cuando ésta es la voluntad mayoritaria de los habitantes de esa parte del territorio.

De acuerdo con lo que ya en su día dijo el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen de 20 de agosto de 1998, relativa al caso de Quebec, el derecho de autodeterminación externa no se ampara por el derecho internacional público, salvo en tres situaciones muy concretas:

- a) Cuando el pueblo que quiere ejercer la autodeterminación es una colonia sometida a un imperio.
- b) Cuando el pueblo que quiera ejercer la autodeterminación sea objeto de ocupación por una potencia extranjera.
- c) Cuando el pueblo que quiera ejercer la autodeterminación vea negado el ejercicio de los derechos democráticos por el gobierno del estado matriz.

Como podemos observar, la interpretación que realizó el Tribunal Supremo de Canadá de la regulación internacional deja muy limitado el marco de actuación que pudiese tener un ejercicio de la autodeterminación externa en el ordenamiento, ya que éste se reconocería en situaciones muy extremas. Asimismo, con base en este dictamen, Stéphane Dion afirma que el derecho internacional no da a un pueblo derecho a la autodeterminación unilateral.¹⁸

No obstante, en el caso que nos ocupa, conviene examinar más a fondo la tercera situación en la que el derecho de autodeterminación externa estaría amparado por el

¹⁷ Sobre esta distinción conceptual, puede consultarse el libro de Santiago Abascal Conde, *¿Derecho de autodeterminación? Sobre el pretendido derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004 Página 21.

¹⁸ Dion, Stéphane, Ob. Cit. Esta idea es una constante en toda la obra de Stéphane Dion.

derecho internacional público según la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá. Ésta es, que se vea negado el ejercicio de derechos democráticos por el estado matriz a los ciudadanos del territorio que quiere ejercer la autodeterminación.

En este sentido, Luzius Wildhaber emitió como experto independiente ante el tribunal canadiense un informe en el que matizaba esta tercera situación. Para Wildhaber, la negación del ejercicio de derechos democráticos por parte del estado originario se daría cuando hubiese una violación manifiesta de los derechos fundamentales por parte del Estado hacia los ciudadanos del territorio que quiere ejercer la autodeterminación o cuando este territorio careciese de representación política o se hallase infra representado dentro del Estado.

Como vemos, según esta interpretación, es muy improbable que el derecho internacional llegase a amparar el derecho de autodeterminación externa en el caso de nuestro país, puesto que el derecho de autodeterminación externa no se reconoce en la Constitución española como parte del principio democrático que debe regir el ordenamiento español en ninguna de las disposiciones de la misma.

Una vez visto el objeto del derecho reconocido en la legislación internacional, debemos analizar su sujeto, preguntándonos a quién se reconoce el derecho de autodeterminación por este ordenamiento. Vista la regulación, observamos que el derecho de autodeterminación se reconoce a los “pueblos”.

Lo primero que debe ponerse de manifiesto es que el término “pueblo” no es un concepto jurídico, sino sociológico. Desde este punto de vista, podríamos definir la expresión “pueblo” como una comunidad vinculada por lazos religiosos, culturales o raciales.

A pesar de ello, siguiendo a Santiago Abascal Conde, podríamos dar tres axiomas que todo ente cultural debe cumplir para poder constituir un pueblo a efectos del derecho de autodeterminación¹⁹:

1. Existencia de una comunidad establecida en un territorio diferenciado.
2. Identificación de los miembros de la comunidad con la misma.

¹⁹ ABASCAL CONDE, Santiago, Ob. Cit. página 127 *in fine*. Esta es una definición más propia de la sociología que del derecho, por lo que el concepto es mucho más abierto y discutible.

3. Diferenciación de estructuras políticas diferentes de las generadas por el Estado matriz.

Fijándonos en estos tres axiomas y aplicándolos a la naturaleza plural de nuestro estado, reflejada perfectamente en el artículo 2 CE, base del reconocimiento del derecho a la autonomía, podría afirmarse que nuestro país acoge en su seno a varios entes territoriales que podrían ser considerados pueblos, puesto que actualmente el territorio español se halla dividido en comunidades autónomas con estructura institucional propia, y establecidas en territorios diferenciados.

Por ello, es preciso pasar al siguiente punto para ver como el derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido en la legislación internacional afecta en mayor o menor medida a nuestra legislación interna.

2. FUERZA VINCULANTE DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DEL DERECHO EUROPEO EN RELACIÓN A LA CE ESPAÑOLA²⁰

Una vez asumidos los términos en los que se realiza el reconocimiento del derecho de autodeterminación en el ordenamiento jurídico internacional, es preciso ver en qué medida el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 vincula al ordenamiento interno español para saber si podemos entender reconocido en nuestro país el derecho de autodeterminación por ser un estado sometido al derecho internacional público.

Por ello, el principal problema ante el que nos encontramos es el de determinar que norma jurídica debemos aplicar y a qué ordenamiento pertenece, para poder llegar a la resolución de un conflicto interno de un estado como España. Para resolver este problema, es preciso que abandonemos momentáneamente las ramas del derecho constitucional y el derecho internacional público para acudir al área que estudia la jerarquía normativa dentro del derecho: la teoría del derecho.

Fue el famoso jurista austríaco Hans Kelsen el que estableció el principio determinante que nos ayudará a aclarar la cuestión que nos ocupa. Kelsen enunció un principio sobre la fuerza vinculante de las normas y su relación con el principio de jerarquía normativa

²⁰ Sobre este punto, consúltese el texto de RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier “La nueva reivindicación de la secesión en Cataluña en el contexto normativo de la constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 31, 2013, páginas 136-151.

que puede considerarse axiomático dentro de la teoría del derecho: toda norma obtiene su fuerza vinculante de una norma superior que la dota de ella.²¹

Aplicado a nuestro problema concreto, y por tanto, a la relación entre la Constitución Española y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, parte de nuestro ordenamiento interno, nos hace deducir que, si toda norma necesita otra que la dote de fuerza vinculante, la Constitución, pese a su condición de norma jurídica suprema del ordenamiento interno español, deberá de tener una norma superior que le dé fuerza vinculante.

Según Kelsen, esa norma jurídica superior a la Constitución Española no puede ser otra que el Derecho Internacional. Y ello porque, de acuerdo con Hans Kelsen, las relaciones entre el derecho internacional y el derecho constitucional se basan en el principio “*Lex Superior derogat legi inferiori*” y no en los principios de ley posterior deroga ley anterior o “ley especial deroga ley general”.²²

Siguiendo este razonamiento de Kelsen, el Derecho Internacional sería considerado una norma superior a la CE, derivándose de ello una serie de consecuencias que afectan esencialmente a la cuestión que se trata de resolver en el presente trabajo. Por un lado, ello significaría que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en su calidad de pacto internacional sería jerárquicamente superior a la Constitución Española, y además vincularía a España porque forma parte del ordenamiento interno español.

Por otro lado, el segundo problema que este razonamiento de Kelsen plantea viene relacionado con la fuente del poder normativo que produce las legislaciones interna e internacional. Dice el artículo 1.2 CE que “*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”. Este principio esencial de nuestro ordenamiento interno atribuye el origen de la producción normativa a los poderes estatales a los que el pueblo da sus facultades. Sin embargo, siguiendo a Kelsen, siempre podemos preguntarnos de dónde viene la soberanía del pueblo español. Por ello, cabe afirmar que, al fin y al cabo, el pueblo es un conjunto de individuos que ha decidido asociarse libremente y que por tanto la soberanía última reside en cada individuo que forma parte del pueblo. La única manera de que esto pueda conciliarse

²¹ Véase el documento de RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. Cit. Página 17

²² Consúltase RUIPEREZ ALAMILLO, Ob. Cit. Página 18

con el depósito de la soberanía en un ente colectivo es admitir que la verdadera soberanía la tendrá siempre la Comunidad Internacional en su conjunto.

Como es lógico, todos los pueblos pertenecen a la Comunidad Internacional porque esta los engloba a todos, y por ende forman parte del sujeto soberano último del que emana el poder para realizar las normas jurídicas.

Por esta razón, creo que es posible entender la supremacía del Derecho Internacional frente al Derecho Constitucional, que al fin y al cabo es Derecho Interno, y por tanto, entender que el derecho de autodeterminación de los pueblos se haya reconocido en nuestro ordenamiento interno en la medida en que España forma parte de la Comunidad Internacional y ha ratificado el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que es derecho emanado de la comunidad internacional, auténtico ente soberano.

Por otra parte, es fácil imaginar que el problema territorial que se presenta actualmente en nuestro país es un problema que debe apoyar su resolución en el derecho internacional, puesto que de aceptarse el derecho de autodeterminación reconocido en la legislación internacional y de la Comunidad Internacional como ente último depositario de soberanía, la única manera de poder resolver el problema por el derecho interno sería positivizar el derecho de autodeterminación en la Constitución, posibilidad que quiero estudiar en los puntos siguientes de este trabajo, por entenderla como la resolución más directa al problema territorial español y más acorde al principio democrático que debe regir el estado español de acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución Española.

II. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

A. DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN Y DERECHO A DECIDIR: CONCEPTOS. EL REFERÉNDUM

Aunque ya se ha explicado anteriormente el concepto de derecho de autodeterminación, diferenciando entre autodeterminación interna y externa, hemos de tener en cuenta otra expresión muy acuñada en la problemática que envuelve a este trabajo y cuyo significado es preciso definir con claridad para poder realizar un deslinde conceptual

que permita entender el objeto de las demandas de algunas comunidades autónomas españolas.

Este término es el de derecho a decidir. El derecho a decidir suele entenderse como un sinónimo del derecho de autodeterminación cuando en realidad las facultades que el derecho a decidir proporciona a su sujeto no son las mismas que las que proporciona el derecho de autodeterminación.

El derecho a decidir es un derecho democrático que permite a su titular realizar una consulta popular previa al ejercicio del derecho de autodeterminación que confirme que es la voluntad de un ente territorial de un estado separarse del mismo.

En este sentido, dentro del ámbito material del derecho a decidir solo entraría la consulta a la ciudadanía sobre su propio futuro, pero no la facultad de actuar conforme al resultado de la votación.

Por ello, debe entenderse que el derecho de autodeterminación externa tiene que llevar implícito en su contenido el derecho a decidir con el fin de respetar el principio democrático en el que está basado el vigente orden constitucional.

En efecto, si el derecho de autodeterminación externa no llevase implícito en su seno el derecho a decidir, no podría decirse que el derecho de autodeterminación está basado en el principio democrático, puesto que no habría manera de saber cuál es la voluntad mayoritaria del territorio que quiere ejercer el derecho de autodeterminación, ya que este es un derecho de los “pueblos”.

Se ha definido anteriormente el concepto de “pueblo” como como una comunidad vinculada por lazos religiosos, culturales o raciales. Como vemos, en dicha definición se utiliza la palabra “comunidad”. No cabe ninguna duda de que para que exista una comunidad debe formarla más de un miembro, porque la propia palabra es un sustantivo colectivo. En consecuencia, al ser el sujeto del derecho un ente compuesto por varios individuos, hay que dotar a su ejercicio de un procedimiento que respete la voluntad mayoritaria de las personas que forman ese ente llamado a ejercer la autodeterminación.

Por esta razón, si el reconocimiento del derecho de autodeterminación no lleva asociado el derecho a decidir, el principio democrático del orden constitucional y la base democrática del derecho a de autodeterminación se quiebran y cualquier posibilidad del

reconocimiento del derecho de autodeterminación externa en la constitución de un estado democrático deviene imposible.

En definitiva, el derecho a decidir no debe entenderse como un sinónimo de derecho de autodeterminación sino como una parte esencial de su contenido que garantiza que el procedimiento de ejercicio del derecho de autodeterminación sea conforme al principio democrático.

Desde este punto de vista, el mejor procedimiento de ejercicio del derecho a decidir sería el referéndum consultivo que la Carta Magna reconoce. No obstante, en lo que al ejercicio al derecho a decidir concierne, hemos de señalar que de acuerdo con el artículo 149.1.32 CE el instrumento de referéndum consultivo es una competencia estatal.

Bien sabido es que el sistema de atribución de competencias adoptado por el constituyente de 1978 no es otro que el sistema de doble lista, plasmado en los artículos 148 y 149 de la Carta Magna.

El artículo 149.1, que es el que recoge la competencia sobre referéndum en su punto 32 se encarga de enunciar las materias que son en todo caso competencia estatal y que, por tanto, las CCAA no pudieron asumir en su momento en sus respectivos estatutos de autonomía. Según lo dicho por el Tribunal Constitucional, lo único que podrían asumir las CCAA en sus estatutos de autonomía sin autorización estatal que fuera acorde con la CE serían lo que el supremo interprete de la constitución llama “instrumentos de participación ciudadana”. Por supuesto, al ser una competencia estatal, queda implícito en lo dicho anteriormente que las CCAA no tienen en ningún caso competencia para poder crear nuevas modalidades de referéndum.

Lo único que ha llegado la Carta Magna a reconocer que pueda asemejarse mínimamente a la figura de lo que sería un referéndum autonómico serían los reconocidos en los artículos 151 y 152 de la CE. No obstante, estas atribuciones están vinculadas al proceso autonómico y a la ratificación de estatutos de autonomía y no a la realización de una consulta popular por parte del gobierno de una CCAA a sus habitantes. Por otro lado, el referéndum que se reconoce en el artículo 92 de la CE, relativo a decisiones de especial trascendencia del estado, se convoca por el rey, previa decisión del Presidente del Gobierno autorizado por el Congreso de los Diputados. No obstante, el ámbito territorial de este instrumento de participación ciudadana también es

el conjunto del territorio estatal y por tanto no se asemeja a la figura de lo que vendría a suponer un referéndum de ámbito autonómico. Se reconoce también otra modalidad de referéndum en el título X de la CE, relativo a la reforma constitucional, concretamente en los artículos 167 y 168 de la CE. Sin embargo, esta clase de referéndum es también de ámbito estatal puesto que los proyectos de reforma constitucional deben aprobarse por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras estatales (artículo 167.1 CE)

De todo lo expuesto, ha de deducirse que al igual que el derecho de autodeterminación en sí mismo, “el derecho a decidir” implícito en el mismo tampoco se reconoce actualmente en el texto constitucional.

Este hecho se expresa con mucha claridad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9 /2008, de convocatoria de una consulta popular para recabar la opinión ciudadana en la Comunidad autónoma del País Vasco sobre la apertura de un procedimiento de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, tras afirmar que la ley recurrida esconde en realidad la convocatoria de un referéndum por el parlamento de una Comunidad Autónoma, afirma que no existe un título competencial expreso o implícito en la constitución para que un parlamento autonómico pueda convocar un referéndum. Esta facultad es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.32 CE. El único modo de que una Comunidad autónoma pudiese tener competencia para convocar un referéndum sería que se reformase la Constitución en ese sentido, pero sin hacerlo, no cabe una actuación semejante en el ordenamiento jurídico español.²³

No obstante, dada su naturaleza complementaria al derecho de autodeterminación tampoco tendría sentido, a mi juicio, que se reconociese el derecho a decidir si se llegase a reconocer el derecho de autodeterminación, puesto que no deja de ser el medio para un fin que no es otro que tener la facultad de separarse del estado matriz si esta es la voluntad mayoritaria de los habitantes.

²³ La sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008 versa solo indirectamente sobre el derecho de autodeterminación externa. Su contenido está más orientado a estudiar la admisibilidad del referéndum autonómico en nuestro ordenamiento, posibilidad que si cabe en el ordenamiento canadiense (referéndum provincial).

B.PANORAMA NORMATIVO ACTUAL CE

1. EL ARTÍCULO 2 CE Y LA INDISOLUBLE UNIDAD DE ESPAÑA²⁴

A la hora de preguntarnos si podría tener cabida el derecho de autodeterminación externa en el marco de la actual regulación constitucional, uno de los primeros preceptos que nos llama la atención es el artículo 2 CE, base conceptual del Estado de las Autonomías. Este artículo, situado dentro del Título Preliminar de la Carta Magna dispone lo siguiente:

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

El texto de este artículo fue uno de los más paccionados y consensuados en el proceso constituyente²⁵. Los productos finales de la negociación fueron el reconocimiento del Estado de las Autonomías y el nacimiento de un nuevo concepto de nación española que permitía una amplia transformación del centralismo franquista.

Tras una primera lectura del precepto, podemos deducir que la voluntad del constituyente es la de concebir el Estado Español como una entidad única que nace de una gran diversidad de pueblos, unidos por la solidaridad entre todos ellos²⁶.

Hay que destacar que esta redacción es el fruto de sintetizar todas las contradicciones que existieron en el proceso de creación de la Constitución. Este hecho se refleja claramente en el tenor literal del precepto, que intenta conciliar las dos grandes concepciones existentes de España en el momento histórico de la Transición: por un lado, se refleja la concepción de España como una nación única e indivisible, y, por otro, esta afirmación se intenta conjugar con la naturaleza de España como un conjunto articulado de pueblos diversos y de nacionalidades históricas.

²⁴ Sobre este punto, consúltese el libro de SOLÉ TURA, Jordi *Nacionalidades y Nacionalismos en España, Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*. Alianza Editorial, Madrid, 2005

²⁵ Así lo explica Jordi Solé Tura Ob. Cit. Página 96. No obstante, también elogia la voluntad de consenso de todos los partidos que participaron en el proceso.

²⁶ SOLÉ TURA, Jordi Ob. Cit. Página 97.

De otro lado, en base al precepto, no se está creando un derecho a la autonomía, sino que se está “reconociendo” y “garantizando”. Ello nos lleva a deducir que el derecho a la autonomía es preexistente a la propia Constitución, puesto que de otro modo la Carta Magna no tendría que reconocerlo ó garantizarlo. Por ello, hemos de entender que la Constitución de algún modo reconoce que antes de su creación ya existía una pluralidad de nacionalidades dentro del territorio español que poseían derecho a ser autónomas. Además de establecer una vía para que en un futuro aquellas partes del territorio que en ejercicio de su derecho preexistente quieran constituirse en comunidad autónoma puedan autogobernarse y tener sus propias instituciones, la verdadera función que tiene la Constitución es unir las mediante lazos de solidaridad para poder configurar así una forma de aglutinarlas dentro de una entidad territorial superior, que es a la postre el Estado español²⁷.

Al configurar el principio básico de organización territorial del Estado de una manera tan ambigua, el artículo 2 estableció un modelo dual, en el que a su vez se superponían dos modelos de entender España: en primer lugar, mediante la expresión, “indisoluble unidad de la nación española” se refleja el centralismo propio del anterior régimen franquista en el que no se concebía otra nación dentro del territorio del Estado que no fuera la española, y en el que por supuesto no cabía ningún tipo de aspiración al derecho de autodeterminación de una parte del territorio ni tampoco la pretensión de constituirse en un ente autónomo. En segundo lugar, se intenta conjugar esta visión del anterior régimen con las demandas nacionalistas introduciendo el concepto de Estado de las Autonomías para posibilitar una vía de autogobierno a aquellos territorios que en virtud de sus derechos preexistentes deseen ser autónomos²⁸.

En base a esta reflexión, podemos concluir que el artículo 2 CE reconoce que España es una pluralidad de nacionalidades con un derecho preexistente a autogobernarse por los mecanismos que la propia Constitución establece.

Sin embargo, dado el momento histórico en el que se redactó y su naturaleza como texto negociado políticamente, podemos decir que el actual artículo 2 de la CE no tiene por qué entenderse por todo el mundo como el verdadero reflejo de la naturaleza territorial

²⁷ SOLÉ TURA, Jordi. Ob. Cit. Página 159.

²⁸ SOLÉ TURA, Jordi. Ob. Cit. Página 101. En esta afirmación, Jordi Solé Tura busca recalcar la importancia del proceso constituyente como proceso de conciliación política y de armonización de dos concepciones de España enfrentadas en la época. Por un lado, la concepción franquista unitaria y, del otro, la concepción de España como un conjunto de pueblos diversos.

del Estado Español, y tampoco se entendió como tal por algunas fuerzas políticas nacionalistas en el momento de su creación.

Ejemplo de ello es la enmienda que defendía el derecho de autodeterminación presentada a este precepto por Francisco Letamendía, diputado de Euzkadiko Ezkerra y posteriormente de Herri Batasuna.

En concreto, la enmienda de Letamendía proponía que tras constituir una Comunidad Autónoma y una vez transcurridos dos años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, la Asamblea Legislativa Autonómica, a propuesta de una cuarta parte de sus miembros podía tomar la iniciativa de autodeterminación para que la nueva CCAA pudiese convertirse en un estado independiente.²⁹

Para comenzar el procedimiento, la propuesta de autodeterminación tenía que alcanzar el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros. Una vez obtenida la mayoría, se realizaba un referéndum en el que participaba la población de la Comunidad Autónoma. Si en este referéndum el voto afirmativo obtenía la mayoría absoluta del censo electoral en cada provincia o región histórica afectada, el Estado español debería otorgar independencia a la CCAA, reconociéndola como nuevo Estado y transfiriéndole la totalidad de atribuciones integrantes de la soberanía.

Como se refleja en el texto constituyente, esta propuesta fue rechazada y no se reconoció el derecho de autodeterminación de las CCAA, puesto que ello no hubiese contentado a muchas de las fuerzas políticas negociadoras. No obstante, pienso que, ahora que el Estado de las Autonomías está plenamente consolidado en nuestro país, la enmienda de Francisco Letamendía podría haber tenido cabida en nuestro panorama actual y puede servir de antecedente para desarrollar los posteriores puntos del trabajo.

²⁹ Para más información sobre la enmienda de Francisco Letamendía, consúltese las páginas 137 y 138 Jordi Solé Tura, Ob. Cit.

C. POSIBILIDADES DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

1. SUJETO HIPOTÉTICO: CASO VASCO Y CASO CATALÁN

Llegados a este punto, una vez estudiado el panorama normativo actual de la organización territorial estatal y expuesto el significado y función del artículo 2 de la CE, cabe preguntarse ahora por las posibilidades que tendría el derecho de autodeterminación externa de ser constitucionalizado en nuestro país. Para reflexionar sobre este tema, no podemos dejar de preguntarnos quien sería el sujeto de este hipotético derecho teniendo en cuenta los casos más representativos de nuestro país, que no son otros que el vasco y el catalán.

Dicha reflexión es difícil de enmarcar dentro de una norma jurídica concreta e incluso dentro de la misma ciencia del derecho, ya que la concreción de los conceptos de “nación” o “nacionalidad histórica” es más propia de la sociología que de las ciencias jurídicas. Por ello, es preciso acudir a fuentes y autores ajenos al derecho para aclarar esta clase de conceptos.

En el caso vasco, el sujeto que hipotéticamente tendría derecho a la autodeterminación externa sería el *Pueblo Vasco*. Para los defensores de la existencia de este ente, su esencia estaría basada en tres axiomas diferenciados:

1. Existencia de una comunidad diferenciada en el territorio vasco
2. Identificación de los vascos con esta comunidad
3. Tenencia de estructuras políticas diferentes al resto del país.³⁰

A diferencia de lo que sucede en el nacionalismo catalán, el nacionalismo vasco suele utilizar como elemento unificador la idea de que el Pueblo Vasco está constituido por una raza específica, que no es otra que la raza vasca. Esta idea fue a menudo defendida por Sabino Arana, fundador del Partido Nacionalista Vasco (PNV)³¹.

³⁰ Este es un concepto más sociológico que jurídico. Para más información sobre el mismo, ABASCAL CONDE, SANTIAGO, Ob. Cit. Página 127 y siguientes

³¹ ABASCAL CONDE, SANTIAGO, Ob. Cit. Página 131.

Otro elemento diferenciador importante del Pueblo Vasco respecto al resto de pueblos que habitan en España es su singularidad lingüística. Como es sabido, tanto en el País Vasco como en Navarra existen hablantes del “Euskera” o lengua vasca. La lengua es uno de los elementos más importantes de la cultura de un pueblo, llegando a existir autores, como Obieta, que identifican el concepto de etnia con una comunidad lingüística diferenciada³².

Por otra parte, el nacionalismo catalán también ha configurado su propio sujeto hipotético del derecho de autodeterminación. Ese sujeto, de acuerdo con lo expresado en el Libro Blanco sobre la Transición Nacional de Cataluña, es la Comunidad Nacional Catalana en su conjunto, que engloba a todos los habitantes de la CCAA de Cataluña.

De acuerdo con las tesis defendidas en el Libro Blanco, desde el momento en que Cataluña es considerada una comunidad nacional, se la convierte en depositaria última de su soberanía, y también se deriva de esta situación el que posea derecho a la autodeterminación. Para apoyar este hecho, se dice en el Libro Blanco, ha de tenerse en cuenta que el parlamento catalán siempre ha declarado su derecho de autodeterminación externa y que existe una voluntad generalizada en la sociedad catalana de recuperar las instituciones propias que le fueron abolidas³³.

De este modo, el Gobierno de la Generalitat no cree que el carácter que le otorga la CE como nacionalidad sea válida, puesto que la concreción y las consecuencias últimas de la consideración de Cataluña como nacionalidad dependen de las instituciones centrales.

En conclusión, en el caso vasco el hipotético sujeto del derecho de autodeterminación sería el Pueblo Vasco, entendido como una comunidad diferenciada del resto de las del país y que habita en un territorio bien delimitado. En el caso catalán, el sujeto del derecho de autodeterminación externa serían los habitantes de la CCAA de Cataluña³⁴.

No obstante, queda por resolver en puntos posteriores del trabajo el interrogante de quién sería el sujeto del derecho de autodeterminación externa en el caso de que este se reconociese en nuestra Constitución con carácter general. La respuesta a este problema

³² ABASCAL CONDE, SANTIAGO, Ob. Cit. Página 151

³³ GENERALITAT DE CATALUÑA: *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña*. Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña. Barcelona, Septiembre de 2014. Página 20.

³⁴ GENERALITAT DE CATALUÑA: Ob. Cit. Página 24

no puede elaborarse sin tener en cuenta el artículo 14 CE, que enuncia el principio de igualdad y prohíbe la discriminación en nuestro ordenamiento jurídico. Por este motivo, desde mi punto de vista particular, considero que de reconocerse un derecho de estas características en nuestro país, el sujeto debería de ser cada comunidad autónoma por separado. De este modo, se respetaría la voluntad originaria de asociarse que tuvieron algunas provincias españolas durante la construcción del actual Estado de las Autonomías y se respetaría el principio de igualdad en el que debe fundamentarse nuestro ordenamiento jurídico.

2. PROCEDIMIENTOS DE CONSTITUCIONALIZACIÓN

1. LA REFORMA AGRAVADA Y SUS LÍMITES MATERIALES

A la hora de preguntarnos cuales serían los procesos adecuados para introducir en nuestro ordenamiento constitucional una cláusula que permitiese reconocer el derecho de autodeterminación externa a las CCAA de este país, la primera solución que podemos barajar es la de acudir a examinar los procedimientos de reforma constitucional que se contemplan en la propia Constitución. Estos se regulan en el Título X de la Carta Magna, que recoge en el artículo 167 el procedimiento de reforma ordinaria y en el artículo 168 CE la reforma agravada.

De producirse una reforma del calibre de la introducción del derecho de autodeterminación externa en nuestro ordenamiento, es seguro que esta afectaría a varios de los principios esenciales del título preliminar de la Constitución, aunque probablemente en el que más incidencia tendría sería en el artículo 2 CE. Por este motivo, creo que es bastante claro que el procedimiento de reforma constitucional para llevar a cabo este proceso solo podría ser el procedimiento agravado.

El procedimiento de reforma constitucional agravada se regula en el artículo 168 de la CE. Este precepto establece cuales son los pasos a seguir cuando se pretende reformar la Constitución en su totalidad ó realizar en ella reformas parciales que afectasen al Título

preliminar, el Capítulo 2º, Sección 1º del título I o al Título II. Veamos detenidamente que es lo que dice el artículo 168 CE.³⁵

Una vez aprobada la reforma por 2/3 de cada Cámara debe procederse a la disolución de las Cortes. Posteriormente, las nuevas cámaras elegidas deben ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que debe aprobarse por 2/3 de ambas cámaras. Por último, una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, esta deberá ser sometida a referéndum.

No obstante, a efectos de este trabajo, lo que más interesa constatar es que del tenor literal del artículo 168 CE no puede deducirse que exista límite material alguno a la reforma constitucional. Esto también quiere decir que en principio tampoco existiría una imposibilidad material para la introducción de una hipotética cláusula de autodeterminación.

No obstante, algunos autores defienden que existiría un límite material a la reforma constitucional que constitucionalizase la autodeterminación externa en el artículo 2, ya que entiende que la descentralización y la autonomía solo podrían caber en el marco de la indisoluble unidad de España.

No puede considerarse que el artículo 2 de la CE sea un límite material a la reforma constitucional por dos motivos principales: el primero, porque en el artículo 168 CE no se menciona en ningún momento la existencia de límites materiales a la reforma agravada. En segundo lugar, el hecho de poner límites materiales a la reforma constitucional agravada supondría una discordancia con el tenor literal del artículo 168 CE, que habla de “reforma total”. Por otra parte, es necesario señalar que el artículo 2 CE puede operar contra normas de menor rango que el constitucional, pero no es posible que pueda servir como límite material al poder constituyente que emana del artículo 168 CE. El concepto de “indisoluble unidad de España” es, a fin de cuentas, un concepto jurídico, y como tal es susceptible de ser modificado.³⁶

Sin embargo, el problema del artículo 168 CE no es tanto su contenido y sus posibles límites sino a quién reconoce la iniciativa de reforma constitucional. Del tenor literal del

³⁵ En efecto, la reforma hipotética que aquí se plantea afectaría a los principios del título preliminar de la Constitución, especialmente al 2 CE, que es el que establece la configuración territorial del estado.

³⁶ ALAÉZ CORRAL, Benito “Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España”. *Revista d’Estudis Autònomic i Federals (REAF)*, número 22, Octubre de 2015. Página 20.

precepto, no cabe deducir que las CCAA tengan iniciativa de reforma constitucional, dejándose en manos del estado todo el procedimiento. No obstante, con la remisión que el artículo 166 CE realiza al artículo 87.2, podemos deducir que la misma facultad concedida a las asambleas legislativas de las CCAA en materia de iniciativa legislativa queda concedida por esta remisión en materia de iniciativa de reforma constitucional.³⁷

Una vez comprobado que no existiría en el vigente ordenamiento constitucional impedimento alguno para que un parlamento autonómico pudiese realizar una iniciativa de reforma constitucional en el sentido de la introducción de una hipotética cláusula de autodeterminación es necesario estudiar con más detenimiento qué contenido y objeto tendría esta cláusula en caso de introducirse, lo que es objeto de estudio del siguiente punto del trabajo³⁸.

2. LA POSIBLE INCLUSIÓN DE UNA CLAÚSULA DE AUTODETERMINACIÓN: PROCEDIMIENTOS PARA EJERCER EL DERECHO.

Aunque no resulta fácil imaginar ni el contenido ni la forma precisa de esta cláusula hipotética, lo que sí es claro es que la misma no podría en ningún caso vulnerar los principios más básicos en los que se basa el ordenamiento constitucional. Por ello, antes de constitucionalizar el derecho de autodeterminación mediante esta cláusula, el primer paso sería reformar los principios básicos del título preliminar de la CE, ya que no tendría sentido introducir una cláusula de autodeterminación sin haber redistribuido la soberanía nacional, que no podría estar imputada a un ente colectivo unitario e indisoluble³⁹. Ello debería realizarse dándole una nueva redacción al artículo 1.2 CE, que atribuye la soberanía nacional al pueblo español en su conjunto. No obstante, como se ha señalado en puntos anteriores, el artículo principal a reformar sería el art. 2 CE,

³⁷ ALAÉZ CORRAL, Benito Ob. Cit. Página 25.

³⁸ Sobre este punto, puede consultarse también el artículo del número de 23 de Abril de 2016 de la *Revista d' Estudis autonòmics i federals*. Concretamente, véase el artículo escrito por Lucía Payero López “El derecho de Autodeterminación en España: Breve explicación para extranjeros estupefactos y nacionales incautos” que aparece en las páginas 46 y ss.

³⁹ ALAÉZ CORRAL, Benito. Ob. Cit. Página 27

que es el que enuncia precisamente los principios de unidad e indisolubilidad de España.

También parece claro que los entes que pudiesen ejercer el derecho de autodeterminación mediante la cláusula deberían estar expresamente reconocidos. En ese reconocimiento expreso, debería redefinirse el concepto de España, en el sentido que la misma dejaría de ser una nación para pasar a ser un conjunto de naciones soberanas con derecho de autodeterminación. Este derecho de autodeterminación reconocido, más que ser un derecho anterior a la propia CE, debería verse como una consecuencia más del principio democrático que rige el estado, ya que si el mismo se tuviese que derivar de los derechos históricos anteriores de las comunidades que forman España el reparto de autodeterminación no sería equitativo, puesto que no todas las comunidades tienen la misma historia como ente independiente⁴⁰.

En principio, la idea base que debería regir el objeto de esta cláusula sería la de conceder a las nuevas entidades territoriales de España un derecho a expresar su voluntad unilateral de poner fin a la vigencia de la CE en su territorio para poder constituirse como estado independiente.

Tras exponer cual sería la idea principal y los principios en los que debería estar basada esta cláusula, es necesario plantearse como podrían ejercer las nuevas entidades territoriales su derecho, pues este necesitaría un procedimiento específico para su ejercicio.

Las preguntas básicas a las que debe responder este hipotético procedimiento tienen que ver con la legitimación para iniciarlo, los órganos que debieran llevarlo a cabo asegurando el cumplimiento de la legalidad para proteger a las minorías afectadas por la posible división del estado y las mayorías exigidas para poder adoptar la decisión de constituirse en un estado independiente.

En cuanto a la legitimación para iniciar el procedimiento, está claro que debido al carácter unilateral de este hipotético derecho, las únicas que tendrían la legitimación para iniciar el procedimiento serían las nuevas entidades territoriales que formasen el

⁴⁰ ALAÉZ CORRAL, Benito. Ob. Cit. Página 28.

estado español⁴¹. No obstante, la primera pregunta que surge ante esta legitimación consiste en saber cómo se formaría la voluntad uniforme del ente territorial colectivo que va a separarse del Estado.

Esta voluntad debería ser expresada por el parlamento territorial del ente que quiere iniciar el procedimiento de autodeterminación. No obstante, previamente a que el parlamento pueda expresar la voluntad de ejercer la autodeterminación, debe consultarse a la población mediante un referéndum que sirviese para confirmar la voluntad de la misma de ejercer su derecho de autodeterminación. Este referéndum debería ser impulsado desde el parlamento, en el momento en el que el mismo pudiese tener dudas sobre la posibilidad de la existencia de una mayoría popular favorable a la secesión.⁴²

La mayoría adecuada que tendría que resultar del referéndum para poder impulsar la autodeterminación podría ser la de dos tercios, una mayoría cualificada, con el fin de proteger los derechos de las minorías que no hubieran votado a favor de la autodeterminación.

Tras haber tomado la determinación de impulsar el procedimiento de autodeterminación, sería razonable que el parlamento territorial exija a su gobierno que tome la iniciativa para iniciar las primeras negociaciones con el gobierno central e intentar buscar una solución alternativa que impida que la unidad del estado se rompa.

Si durante un período razonable de tiempo la negociación no da los frutos esperados, habría llegado el momento de avanzar un paso más el procedimiento de autodeterminación para poner fin a la vigencia de la Constitución y las normas internas subordinadas a ella en la parte del estado que va a separarse. Para ello, la decisión debería volver a someterse a referéndum entre el cuerpo electoral de la población, entendido como los votantes del censo de ese nuevo ente territorial. Si se alcanzase una mayoría lo suficientemente cualificada, el procedimiento finalizaría y la decisión de ejercer la autodeterminación quedaría adoptada. En el caso de que el proyecto de independencia no saliese adelante, habría que volver a esperar un plazo de tiempo que permitiese crecer en el territorio que se quiere independizar una nueva generación de

⁴¹ Se utiliza la expresión “nuevas entidades territoriales” de forma hipotética, ya que no sabemos si las autonomías seguirían existiendo en el marco de este proceso.

⁴² ALAÉZ CORRAL, Benito. Ob. Cit. Página 32

electores del censo del ente territorial que volviesen a opinar sobre la autodeterminación si el parlamento de su tiempo volviese a tomar la iniciativa.

Sin embargo, siendo coherentes con el principio democrático que rige nuestro ordenamiento, debería buscarse una solución satisfactoria para el colectivo de personas que no se hubiera pronunciado a favor del proyecto de independencia. En este sentido, el Estado podría ofrecerles conservar su antigua nacionalidad para que pudieran así seguir teniendo los mismos derechos que tenían cuando su ente territorial todavía formaba parte del país, evitando que estuvieran jurídicamente desamparados.

Como principales condiciones que deberían regir todo el procedimiento de autodeterminación, cabría mencionar el respeto a los derechos fundamentales de los habitantes del territorio que se independiza y el imperio del principio democrático que debería regir el ejercicio del procedimiento como medio de un conjunto de personas que están expresando su libertad de decidir a qué estado quieren pertenecer.

V.CONCLUSIONES

El territorial es uno de los problemas más graves que ha traído la crisis política que existe en nuestro país desde hace unos años. Aunque existe desconfianza hacia las instituciones en todas las partes del territorio, está se halla incrementada en aquellas partes que pueden presumir de tener una cultura e identidad propia, que han pasado de hacer sus reivindicaciones desde el nacionalismo no independentista a hacerlo desde las opciones más radicales.

A mi juicio, el principal problema de los conflictos vasco y catalán es el déficit democrático que existe en nuestro país debido a que no se ha sabido dar una interpretación evolutiva a la Constitución que permitiese adaptarla a los problemas actuales sin necesidad de reformarla. De este modo, si se quiere ahora dar una solución pacífica a los conflictos vasco y catalán, la manera más fácil de hacerlo es conceder el derecho de autodeterminación, permitiendo que la población regional vote para que así se puedan conocer a ciencia exacta cuantas personas de verdad quieren separarse de España.

Por otra parte, me gustaría en estas conclusiones hacer una breve referencia al caso quebequés dada su relevancia como antecedente histórico del *procés* y del independentismo vasco. A pesar de ser un caso muy citado entre los que defienden el

derecho de autodeterminación, tras haber leído sobre el mismo, he llegado a la conclusión de que el caso quebequés presenta importantes diferencias con el actual problema catalán, principalmente porque Canadá y España son países muy distintos en todos los aspectos.

Canadá es uno de los estados federales más potentes del mundo y su situación económica es bastante más próspera que la española, por lo que el independentismo de Quebec no surge en el marco de una crisis económica, sino identitaria y religiosa. Por el contrario, nuestra crisis territorial surge principalmente motivada por una situación de crisis económica, aunque tampoco se puede negar que se haya convertido también en una crisis identitaria.

De todos modos, personalmente prefiero una España unida que separada, ya que quiero que el marco jurídico de mi país permita reconocer dentro de él la naturaleza plurinacional de nuestro estado para que puedan caber dentro de él personas con diferentes sentimientos nacionales. Sin embargo, también considero que solo los miembros de un pueblo o nación tienen derecho a expresar si se sienten lo suficientemente reconocidos en un estado o no, y por ello creo que debería constitucionalizarse el derecho de autodeterminación para seguir adaptando el sistema democrático a las demandas que la sociedad plantea en cada momento.

VI. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

ABASCAL CONDE, SANTIAGO, *¿Derecho de autodeterminación? Sobre el pretendido derecho de secesión del Pueblo Vasco*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid ,2004

ALAÉZ CORRAL, BENITO “Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España”. *REAF*, número 22, Octubre de 2015.

ARROYO, ANTONIO *En el federalismo está la solución*. El País, Opinión, 22 de Septiembre de 2015.

CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO: “El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 25, Madrid, julio-diciembre de 2013, páginas 107-124.

CORCUERA ATIENZA, JAVIER “Soberanía y autonomía. Los límites del ‘derecho a decidir’” (Comentario de la STC 103/2008)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 86, mayo-agosto (2009), páginas 303-341.

COTARELO, RAMÓN *El reñidero español*. Disponible en <http://cotarelo.blogspot.com.es/2014/06/el-renidero-espanol.html>.

DION, STÉPHANE *La Política de la Claridad: Discursos y escritos sobre la unidad canadiense* Alianza Editorial, Madrid, 2005.

SOLÉ TURA, JORDI *Nacionalidades y Nacionalismos en España, Autonomías, Federalismo, Autodeterminación* Alianza Editorial, Madrid, 1985.

FREIXES, TERESA. *El secuestro de Cataluña*. Disponible en <https://teresafreixes.wordpress.com/2015/09/10/el-secuestro-de-cataluna>.

GENERALITAT DE CATALUÑA: *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña*. Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña. Barcelona, Septiembre de 2014.

LENIN, VLADIMIR, “La Revolución socialista y el Derecho de las Naciones a la Autodeterminación”. *Números 4, 5 y 6, Revista Prosvechenie*. Moscú. 1914. Cit. en www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/derech.htm

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, JORGE “Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución”. UNED. *Teoría y realidad constitucional*, número 3, primer semestre de 1999, páginas 103-124.

RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ, JORGE *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Tercera Edición, Madrid, 2016. Páginas 95 a 109.

RUIPERÉZ ALAMILLO, JAVIER “La nueva reivindicación de la secesión en Cataluña en el contexto normativo de la Constitución Española de 1978 y el Tratado de Lisboa”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 31, 2013, páginas 136-151.

JURISPRUDENCIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, de 11 de Septiembre de 2008. (Recurso de inconstitucionalidad 103/2008.)